Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Over signaal, sanctie en incasso

Rapportage over het afwikkelen van fraudesignalen en de oplegging en de inning van boetes en terugvorderingen door gemeenten, UWV en de SVB

Colofon

Rapport	Over Signaal, Sanctie en Incasso
Nummer	R13/04
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-263-9
Datum	Juni 2013

Voorwoord

Het kabinet heeft als centraal uitgangspunt bij de handhaving van de sociale zekerheidswetgeving dat fraude niet mag lonen. Dit vertrekpunt impliceert onder andere een snelle afhandeling van fraudesignalen (lik-op-stukbeleid), het strikt opleggen van sancties en het zo snel en volledig mogelijk innen van te veel uitgekeerde uitkeringen en opgelegde sancties. Deze rapportage doet verslag van het onderzoek naar deze drie onderwerpen bij de Sociale Verzekeringsbank (de SVB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten.

Vooral gemeenten hebben bij de uitvoering van de aan hen opgedragen sociale zekerheidswetgeving een grote mate van beleidsvrijheid en zij maken daar op het terrein van de fraudebestrijding ook volop gebruik van. De inspectie constateert dat dit bij sommige gemeenten er toe leidt, dat zij zich zelf te kort doen en dat het in een enkel geval nadelig uitpakt voor de uitkeringsgerechtigde. Enige hieronder gegeven voorbeelden illustreren dit.

Er zijn gemeenten die gemiddeld binnen twee maanden na ontvangst van een fraudesignaal het onderzoek afronden en zo nodig een sanctie opleggen. Er zijn ook gemeenten die daar gemiddeld ruim een half jaar over doen. In het laatste geval kan dit voor de uitkeringsgerechtigde betekenen dat hij gedurende langere tijd ten onrechte een uitkering ontvangt. Met als gevolg dat een hoger bedrag moet worden teruggevorderd en betrokkene (vanaf 1 januari 2013) een hogere sanctie krijgt opgelegd. Voor de gemeente betekent dit, dat zij zich meer zal moeten inspannen om het geld te innen.

De inspectie heeft ook vastgesteld dat sommige gemeenten (en overigens ook UWV) niet alle witte-fraudesignalen natrekken, terwijl onderzoek naar deze signalen relatief eenvoudig en snel resultaat kan opleveren. Door het niet plukken van dit laaghangend fruit doen deze instanties zichzelf te kort.

Het derde voorbeeld is de bevinding uit het onderzoek naar het innen van fraudevorderingen. Sommige gemeenten hebben er voor gekozen om niet de maximaal toegestane aflossingscapaciteit te hanteren. Die keuze past binnen de beleidsvrijheid van gemeenten, maar de inspectie wil deze gemeenten er op wijzen dat deze beleidslijn leidt tot hogere kosten, omdat vorderingen veel langer openstaan.

Voor alle voorbeelden geldt, dat een aanpassing van de tot nu toe gevolgde werkwijzen tot betere resultaten kan leiden. Ingrijpende wijzigingen zijn daarvoor niet eens nodig. Dit nalaten is een gemiste kans.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

1 Samenvatting en oordeel

De wetgever beoogt met de per 1 januari 2013 ingevoerde Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving de naleving van de wetten die ressorteren onder het ministerie van SZW te bevorderen.[1] De rode draad van de wet is dat fraude niet mag lonen: naast de volledige terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen worden hogere boetes opgelegd.

De Inspectie wil op termijn de effectiviteit van gemeenten, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (de SVB) bij de uitvoering van de fraudewet vaststellen. Om dit te kunnen bepalen heeft zij in 2012 drie onderzoeken uitgevoerd, die de basis vormen voor deze rapportage. De onderzoeken hebben betrekking op de handhaving van de inlichtingenplicht en volgen in grote lijnen het uitvoeringsproces handhaving, zoals dat bij gemeenten, UWV en de SVB wordt uitgevoerd. Vanaf 2014 zal de Inspectie de onderzoeken herhalen, waarna zij een oordeel kan geven of de uitvoeringsinstanties er in zijn geslaagd de beoogde aanscherping van handhaving te realiseren.
Dit laat onverlet dat de Inspectie op basis van de uitkomsten van de drie onderzoeken uit 2012 ook tot oordelen komt.

Voor de onderzoeken die de basis vormen voor deze rapportage geldt als centrale vraag:

Wat is bij de uitvoeringsinstanties (UWV, de SVB en gemeenten) de stand van zaken op het gebied van handhaving van de inlichtingenplicht?

Lik op stuk
Voor de Inspectie is er sprake is van een voortvarende fraudeaanpak, als de uitvoering stuurt op een korte periode van het proces tussen fraudesignaal, onderzoek en eventuele boeteoplegging. Op die manier worden overtreders van de inlichtingenplicht snel met de gevolgen van hun handelen geconfronteerd. De Inspectie is bij de uitvoering nagegaan of de doorlooptijden worden vastgelegd, of deze worden genormeerd en of de uitvoering daadwerkelijk hierop stuurt. Weliswaar is hierover niets wettelijk vastgelegd, maar voor een goed lik-op-stukbeleid zijn deze elementen onmisbaar.

UWV hanteert verschillende normtijden en koppelt die aan typen overtredingen. Ook heeft UWV bepaald dat 85 procent van de signalen binnen de normtijden moet zijn afgehandeld. De Inspectie is positief over het feit dat UWV zijn lik-op-stukbeleid op deze wijze heeft geconcretiseerd.
De Inspectie is voorts van mening dat bij overtredingen die voortkomen uit bestandsvergelijking en die via bureauonderzoek zijn af te handelen, een normtijd van vijftig werkdagen erg ruim is.
De Inspectie constateert dat niet alle signalen die voortkomen uit bestandsvergelijking (in casu witte fraude) door UWV worden onderzocht. Volgens UWV is dit toe te schrijven aan het ontbreken van voldoende onderzoekscapaciteit.
Verder is de Inspectie van mening dat er nog te veel signalen zijn (ruim een kwart van het totaal) met een afhandelingsduur van meer dan drie maanden.

[1] Deze wet wordt in het vervolg van dit rapport aangeduid als ‘fraudewet’.

De SVB hanteert een combinatie van normtijden en kwaliteitscontrole. De sturing bij de SVB op de afhandelingsduur vindt plaats op klantniveau. Zij heeft geen algemeen beeld.

Van de onderzochte gemeenten hanteren slechts enkele normtijden, waardoor maar in geringe mate wordt (kan worden) gestuurd op het beperken van de periode tussen overtreding en afronding onderzoek. Van de onderzochte gemeenten die wel normtijden hanteren, is de onderzoeksduur in de regel korter (zie tabel op blz. 16). De Inspectie concludeert op grond hiervan, dat er bij veel gemeenten substantiële verbeteringen mogelijk zijn indien het College van Burgemeester en Wethouders en het management meer sturen op normen en gerealiseerde doorlooptijden.
Verder constateert de Inspectie dat er op deze punten geen controle plaats vindt door de gemeenteraden. Bij geen van de onderzochte gemeenten heeft de Inspectie in het gemeentelijk jaarverslag 2011 of de programmabegroting 2012 als indicator aangetroffen dat handhavingsignalen binnen een bepaalde periode moeten zijn afgehandeld.

Bij onderzoeken naar partnerfraude is volgens gemeenten het leveren van de bewijslast moeilijk en is de jurisprudentie niet eenduidig. Zij kiezen er daarom voor bij partnerfraude de prioriteit te leggen bij de beëindiging van de uitkering en niet bij het vaststellen van het moment dat de fraude is ontstaan. Dit betekent dat er in die gevallen mogelijk een lager terugvorderingsbedrag wordt vastgesteld en het ten onrechte genoten voordeel dus niet volledig wordt teruggevorderd. Onder de fraudewet heeft deze handelwijze ook tot gevolg dat er een lagere boete wordt opgelegd.

Het feit dat sommige gemeenten niet alle witte-fraudesignalen onderzoeken in verband met een beperkte onderzoekscapaciteit, bevestigt het beeld dat is geschetst in het eerdere Inspectierapport ‘het naleven van verplichtingen’. Daarin staat onder andere dat in 2009 van 29.000 bijstandcliënten niet alle inkomsten zijn verrekend of teruggevorderd, dan wel beëindigd.[2]

Consequent sanctioneren
De Inspectie constateert dat in de situatie vòòr 2013 de onderzochte gemeenten gemiddeld in 30 procent van de gevallen, waarin sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht een maatregel opleggen. Bij UWV is dit in vergelijkbare gevallen 90-95 procent.

De belangrijkste reden voor het verschil tussen het percentage boetes van UWV en het percentage maatregelen van gemeenten is, dat gemeenten geen maatregel kunnen opleggen als de uitkering is beëindigd. Als gevolg van de nieuwe wet kunnen deze percentages in de toekomst van gelijke orde zijn.

Fraude mag niet lonen
Vanuit het perspectief dat fraude niet mag lonen, oordeelt de Inspectie positief over de aanpak van UWV en de SVB, die bij het bepalen van de hoogte van het (maandelijkse) terugbetalingsbedrag uitgaan van de maximale aflossingscapaciteit (verschil tussen inkomen en beslagvrije voet). De onderzochte gemeenten blijken lang niet allemaal de volledige aflossingscapaciteit te benutten. Terugvordering is een discretionaire bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Gemeenten zijn dus vrij om te besluiten niet de volledige aflossingscapaciteit te hanteren. De Inspectie wijst er echter op dat de keuze voor deze mogelijkheid

[2] Inspectie Werk en Inkomen, december 2011, ‘het naleven van verplichtingen’, blz. 9

betekent, dat gemeenten een gelegenheid verloren laten gaan om ten onrechte verstrekte uitkeringen zo snel mogelijk te incasseren.
De sturing op het proces van terugvordering en incasso is bij UWV en de SVB beter geregeld, dan bij de meeste van de onderzochte gemeenten. De informatie die gemeenten uit het debiteurenbestand genereren is zeer divers. Controle daarop door de gemeenteraden ontbreekt veelal.

Uit de debiteurenstatistiek van het CBS over de periode 2009 tot en met 2011 blijkt, dat het aflossingspercentage van gemeenten – het percentage dat is afgelost ten opzichte van de in 2009 opgekomen vorderingen – gemiddeld uitkomt op 20,8 procent, oftewel ruim 13 miljoen euro. Bij UWV komt het aflossingspercentage uit op 38,1 procent (29,2 miljoen euro), terwijl bij de SVB dit percentage ligt op bijna 90 procent (3,9 miljoen euro).
Beleid en uitvoering van UWV en de SVB zijn van dien aard, dat er naar de opvatting van de Inspectie nauwelijks mogelijkheden zijn om de effectiviteit van terugvordering en incasso te verbeteren.
Bij gemeenten ligt dit anders. Bij de onderzochte gemeenten heeft de Inspectie onderscheid kunnen maken tussen gemeenten waarvan beleid en uitvoering kan worden gekwalificeerd als strikt of coulant. Belangrijk verschil tussen deze gemeenten is, dat strikte gemeenten een hogere aflossingscapaciteit benutten, dan coulante gemeenten. De tabel op pagina 26 laat zien, dat gemeenten die een strikt beleid voeren een gemiddelde aflossingspercentage hebben van 39 procent, een percentage dat nagenoeg gelijk is aan dat van UWV. Het aflossingspercentage van coulante gemeenten daarentegen komt uit op 10,5 procent.
De Inspectie concludeert dat coulante gemeenten kansen laten liggen op het gebied van terugvordering en incasso, bijvoorbeeld met betrekking tot het benutten van de beschikbare aflossingscapaciteit.

Samenvattend oordeelt de Inspectie dat bij UWV de uitvoering op de onderdelen boeteoplegging en incasso zodanig op orde is dat zij weinig mogelijkheden ziet voor verdere verbeteringen. Alleen bij de afhandelingsduur van de fraudesignalen is wel verbetering mogelijk. Dat geldt vooral het relatief grote aantal gevallen waarbij de periode tussen ontvangen signaal en fraudevaststelling meer dan drie maanden bedraagt.
Bij de onderzochte gemeenten constateert de Inspectie grote onderlinge verschillen op de drie onderzochte onderdelen. De meeste gemeenten kunnen op al deze onderdelen nog vooruitgang boeken, waardoor de effectiviteit van de handhavingsinspanningen kan toenemen.

Inleiding

Sinds 1 januari 2013 is de fraudewet van kracht. Zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven liggen aan deze wet een aantal basisprincipes ten grondslag.[3] Voor het werkterrein van Werk en Inkomen toegespitst zijn deze:

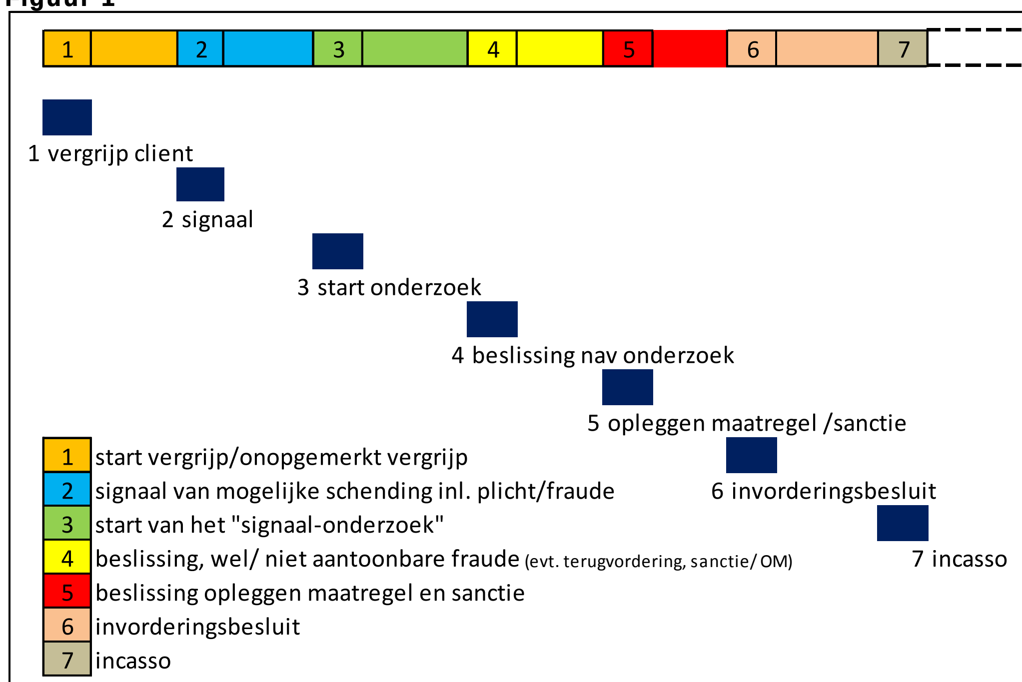
- Solidariteit: het sanctiebeleid is onlosmakelijk verbonden met de solidariteit in de sociale zekerheid. Solidariteit impliceert ondermeer dat men alleen een beroep doet op de publieke middelen als dat strikt noodzakelijk is.
- Fraude mag niet lonen: teveel ontvangen uitkering moet geheel worden teruggevorderd. Daarbovenop wordt een substantiële boete opgelegd.
- Preventieve werking door zwaardere sancties: hogere straffen en het hard aanpakken van recidivisten moet mensen ervan weerhouden om de regels te overtreden.
- Straffen is geen doel op zich: het doel is om degene die verwijtbaar handelt en de regels overtreedt, tot het juiste gedrag te brengen.

In deze wet is ook gekozen voor meer lik op stuk en bestuurlijke handhaving. De aangiftegrens is daarom verhoogd tot vijftigduizend euro.

Het is binnen dat kader dat de Inspectie SZW in 2012 drie onderzoeken heeft uitgevoerd die de basis vormen voor deze rapportage over het handhaven van de inlichtingenplicht. Bij deze onderzoeken heeft de Inspectie het uitvoeringsproces handhaving als leidraad genomen, zoals dat in grote lijnen door de betrokken uitvoeringsinstanties – gemeenten, UWV en de SVB – wordt gevolgd, wanneer er sprake is van een vergrijp door een cliënt.

In figuur 1 is dit uitvoeringsproces handhaving schematisch weergegeven.

Figuur 1



[3] Wetsvoorstel en Memorie van Toelichting 'Aanscherping handhaving en sanctiebeleid Szw-wetgeving' pag.39 e.v.

In het licht van de doelstellingen van het kabinet is met het onderzoek 'Lik op Stuk' fase 2 tot en met 4 van het handhavingsproces onderzocht. De periode vanaf het moment dat het vergrijp (i.c. schending inlichtingenplicht) wordt gepleegd tot het ontstaan van een signaal dat aanleiding kan geven een signaal-onderzoek te starten, is dus geen zelfstandig object van onderzoek.
Met het onderzoek 'Bestuursrechtelijke Sancties en Boetes' wordt ingezoomd op fase 5 waarin het opleggen van een boete of maatregel aan de orde komt. Het derde onderzoek 'Terugvordering en Incasso' heeft betrekking op de fasen 6 en 7 van het uitvoeringsproces, de wijze waarop terugvordering van de te veel genoten uitkering, eventueel verhoogd met een boete, plaatsvindt.[4]

De beleidstheorie die aan het onderzoek ten grondslag ligt, stelt dat van een snelle reactie op een gesignaleerde overtreding, gecombineerd met consequente sanctionering en optimale incasso van te veel betaalde uitkeringen, een afschrikwekkende werking uitgaat. Dit snelle handelen moet voorkomen dat mensen een overtreding begaan en zo bijdragen aan het verbeteren van de naleving.
De Inspectie ziet als risico dat de doelstellingen die de wetgever met de nieuwe wet beoogt, geen grote kans van slagen hebben als de uitvoerders van de sociale zekerheidswetgeving hun handhavingsproces niet integraal benaderen.

Gezien de datum waarop de fraudewet in werking is getreden, zullen de resultaten nog enige tijd op zich laten wachten. Het is om die reden dat de Inspectie de in 2012 gestarte onderzoeken ziet als onderzoeken, waarmee inzicht wordt geboden in en een oordeel over de stand van zaken op het terrein van handhaving, zoals die was voor het van kracht worden van de nieuwe wet. Op basis van die stand van zaken blikt de Inspectie ook vooruit naar de mogelijkheden c.q. belemmeringen om de intenties van de wetgever op termijn te kunnen realiseren.

Vanaf 2014 zal de Inspectie de drie onderzoeken die in 2012 zijn uitgevoerd herhalen. Op die manier kan worden nagegaan of de uitvoeringsorganisaties er in zijn geslaagd de beoogde aanscherping van handhaving te realiseren. Dat wil zeggen dat zij sneller reageren op gesignaleerde schendingen van de inlichtingenplicht, hogere boetes opleggen en in alle gevallen het teveel betaalde terugvorderen.

Het onderzoek kent de volgende centrale vraag.

Wat is bij de uitvoeringsinstanties (UWV, de SVB en gemeenten) de stand van zaken op het gebied van handhaving van de inlichtingenplicht?

Om deze vraag te beantwoorden heeft de Inspectie, zoals al vermeld, drie onderzoeken op dit terrein verricht. Hierbij heeft zij de volgende onderzoeksaanpak gehanteerd.
De Inspectie heeft het beleid en de uitvoering van twaalf gemeenten (WWB), het UWV (WW en Toeslagenwet) en de SVB (AOW) onderzocht. De drie onderzoeken zijn op gelijke wijze uitgevoerd. Onderscheid is gemaakt in een kwalitatief- en een kwantitatief deel.
Bij het kwalitatieve deel gaat de aandacht uit naar de manier waarop de uitvoeringsinstanties uitvoering geven aan de onderwerpen verbonden aan de drie onderzoeken. Wat betreft de gemeenten wordt aan de hand van de onderzoeksresultaten het spectrum van de uitvoeringsmodaliteiten weergegeven.

[4] De Nota's van bevindingen zijn opvraagbaar bij het Ministerie van SZW.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek heeft betrekking op het verzamelen van informatie, waarmee een landelijk beeld kan worden verkregen over: het aantal onderzochte signalen, het gemiddelde bedrag aan opgelegde boeten en maatregelen en de uitstaande en geïncasseerde vorderingen. Deze informatie is gebaseerd op cijfers van het CBS (over alle gemeenten), UWV, de SVB en de eigen informatie van de in het onderzoek betrokken gemeenten.
Dit landelijke beeld geeft inzicht in de huidige resultaten van beleid en uitvoering van de uitvoeringsinstanties.[5]

Leeswijzer
Na de samenvatting en inleiding gaat hoofdstuk 3 in op beleid, uitvoeringspraktijk en resultaten van het eerste deel het uitvoeringstraject handhaving, het tijdvak tussen signaal en de beslissing naar aanleiding van het onderzoek (fraudevaststelling). Hoofdstuk 4 belicht diezelfde elementen maar dan voor de beslissing tot het opleggen van een boete of maatregel. Hoofdstuk 5 besteedt aandacht aan het beleid, de uitvoeringspraktijk en de resultaten van het onderdeel terugvordering en incasso.

[5] Zie voor een uitgebreide methodologische verantwoording de nota's van bevindingen

2 Van signaal tot fraudevaststelling

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op dat deel van het uitvoeringsproces, waarin een fraudesignaal wordt onderzocht en wordt vastgesteld of sprake is van een overtreding.
Het is van belang om de periode tussen overtreding en sanctie kort te laten zijn. Een korte periode tussen overtreding en sanctie draagt niet alleen bij aan een afschrikwekkende werking, maar zorgt er ook voor dat de periode waarover men ten onrechte te veel uitkering uitbetaalt, wordt beperkt. Een lager benadelingsbedrag is hiervan het gevolg, hetgeen beter is voor de overtreder (hij ontvangt een lagere boete en het terugvorderingsbedrag is kleiner) en voor de uitvoeringsinstantie (minder terugvorderingsactiviteiten).

De Inspectie hanteert als uitgangspunt dat een voortvarende fraudeaanpak wordt bevorderd door sturing op korte doorlooptijden van het afhandelingsproces. Op die manier worden overtreders van de inlichtingenplicht snel met de gevolgen van hun handelen geconfronteerd. De Inspectie is nagegaan of de betrokken uitvoeringsinstanties intern beleid (werkinstructies) op dit punt hebben geformuleerd.
Het onderzoek naar het geformuleerde beleid is nader geoperationaliseerd door in het beleid van de uitvoeringsinstanties te zoeken naar mogelijk vastgesteld normtijden voor (onderdelen) van het afhandelingsproces.
In aansluiting op het beleid is onderzocht of de uitvoeringspraktijk overeenkomt met hetgeen in het beleid is vastgelegd. Ook is gekeken naar de sturing door het management op de snelheid van het afhandelingsproces. Tenslotte heeft de Inspectie vastgesteld wat de perioden zijn die liggen tussen ontvangst van het fraudesignaal en de fraudevaststelling en of haar stelling stand houdt, dat lik op stuk wordt bevorderd door het vaststellen van normtijden.

Beleid gericht op het beperken van de periode tussen signaal en vaststelling
Het onderzoek bij de twaalf onderzochte gemeenten laat zien dat vier gemeenten normtijden hanteren. Deze vier gemeenten geven op verschillende wijze invulling aan het gebruik van normtijden. Zo is er een gemeente die voor de onderscheiden stappen tussen de ontvangst van het signaal tot de vaststelling van de sanctie normtijden hanteert. Een andere gemeente heeft wel een normtijd vastgesteld voor de duur van het onderzoek, maar niet voor de termijn waarbinnen een onderzoek moet zijn gestart.

Het UWV heeft in zijn beleid normtijden opgenomen die betrekking hebben op de periode tussen de ontvangst van een fraudesignaal (signaal van een mogelijke overtreding) en het moment van sanctioneren. De normtijden die UWV hanteert zijn gekoppeld aan het type overtreding. Zo geldt voor een signaal dat voorkomt uit bestandsvergelijking en leidt tot bureauonderzoek een normtijd van 50 werkdagen. Gaat het om een signaal van zwarte fraude (bijvoorbeeld inkomen uit niet geregistreerde werkzaamheden) en is een ‘buitenonderzoek’ (bijvoorbeeld posten) noodzakelijk, dan geldt een normtijd van 100 werkdagen. UWV maakt geen onderscheid in stappen binnen het uitvoeringsproces van signaal tot sanctie. Bijvoorbeeld een normtijd voor het beoordelen van de onderzoekswaardigheid van een signaal.
Circa 95 procent van de signalen bij UWV vindt zijn oorsprong in bestandskoppelingen. UWV streeft er naar om binnen een termijn van drie tot vijf

jaar deze signalen op geautomatiseerde wijze af te doen. In het licht van deze ontwikkeling heeft UWV niet het voornemen om andere activiteiten te ontplooien die de periode tussen signaal en sanctie verder bekorten.

Alhoewel niet expliciet in het beleid vastgelegd, hanteert de SVB als algemene richtlijn dat alle fraudesignalen die door de afdeling Dienstverlening aan de afdeling Bijzonder Onderzoek worden overgedragen, binnen drie maanden moeten zijn afgerond. Mocht na de intake door de afdeling Bijzonder Onderzoek een strafrechtelijk onderzoek worden opgestart, dan start een nieuwe doorlooptijd.

Uitvoeringspraktijk gericht op het beperken van de periode tussen signaal en vaststelling

Bij de uitvoering van het handhavingsbeleid speelt bij enkele gemeenten de beperkte onderzoekscapaciteit een rol. Het zijn dan met name de gevallen van witte fraude met een lage prioriteit (bijvoorbeeld over kleine bedragen) die men niet onderzoekt. [6]

Bij onderzoeken naar partnerfraude is volgens gemeenten het leveren van de bewijslast moeilijk en is de jurisprudentie hierover niet eenduidig.
Gemeenten kiezen er voor om zich bij dergelijke fraude te richten op schadelastbeperking, dat wil zeggen dat zij de prioriteit leggen bij de beëindiging van de uitkering. Zij beperken het onderzoek naar fraude over een voorgaande periode of zien er vanaf, aangezien het onderzoek hiernaar nog veel tijd (en capaciteit) zou kunnen vergen. De tijdsduur van het onderzoek is hierdoor dus beperkt, maar het betekent ook dat er in die gevallen een lager terugvorderingsbedrag wordt vastgesteld, dan wanneer men het onderzoek volledig had uitgevoerd en het begin van de overtreding had kunnen bepalen.

Uit het dossieronderzoek bij gemeenten blijkt dat in alle gemeenten de signalen worden afgehandeld volgens het door hen vastgestelde uitvoeringsproces. Verder laat het dossieronderzoek zien, dat het gemeenten die normtijden hanteren vaak niet lukt om alle onderzoeken binnen de gestelde tijd af te ronden. Bij één gemeente geldt dat voor meer dan de helft van de ontvangen signalen. Als redenen hiervoor noemen gemeenten onder andere: hoge werkdruk en de complexiteit.

Op basis van de verschillende informatiesystemen die de onderzochte gemeenten gebruiken, is het volgens hen goed mogelijk om de doorlooptijden van de onderzoeken in kaart te brengen. Nadat de Inspectie bij de twaalf gemeenten bestanden had opgevraagd om inzicht te krijgen in de resultaten van de uitvoering werd duidelijk dat drie gemeenten niet de behandeling van alle signalen registeren. Vooral bij witte fraude bleek bij deze gemeenten de registratie gebrekkig. Dit betekent dat deze gemeenten over onvoldoende managementinformatie beschikken om de doorloopsnelheid van de afhandeling van de signalen te kunnen sturen. Gemeenteraden maken geen gebruik van de mogelijkheid om op basis van de registratiesystemen te sturen op de doorlooptijd van signalen. Geen van de onderzochte gemeenten heeft in het gemeentelijk jaarverslag 2011 of de programmabegroting 2012 als indicator opgenomen dat handhavingsignalen binnen een bepaalde periode moeten zijn afgehandeld.

UWV onderscheidt in het uitvoeringsproces twee fasen. De controlefase, waarin wordt vastgesteld of de klant de inlichtingenverplichting heeft overtreden en wat de

[6] Witte fraude: fraude die blijkt of kan blijken uit de gegevensvergelijkingen tussen officiële bij wet of wettelijk voorschrift ingestelde registraties, bestanden of administraties, die zien op het inkomen en/of de inkomsten en/of het vermogen.

hoogte van het benadelingsbedrag is. Daarna de fase, waarin wordt beoordeeld of er aanleiding is de klant een boete op te leggen.
In hoofdlijnen verloopt het onderzoek bij alle signalen op dezelfde wijze. Bij mogelijke partnerfraude is echter altijd sprake van een onderzoek ter plaatse, terwijl inkomensovertredingen (95 procent van de gevallen) meestal administratief worden afgedaan.
De arbeidscapaciteit is niet altijd toereikend om alle signalen in behandeling te nemen. Interne meldingen worden altijd opgepakt. Signalen op grond van bestandsvergelijking hebben een lagere prioriteit. Deze worden niet altijd onderzocht.

De Directie Handhaving van UWV is verantwoordelijk voor detectie en afhandeling van overtredingen van de inlichtingenplicht. Over de voortgang (op basis van normtijden en streefcijfers) rapporteren de divisies, in samenwerking met FEZ, periodiek aan de Raad van Bestuur. Uit een oogpunt van sturing geldt bij UWV als streefcijfer, dat 85 procent van de onderzochte signalen binnen de normtijden moet zijn afgedaan. Dit streefcijfer wordt volgens het UWV gehaald.

Uit het dossieronderzoek bij UWV blijkt dat het uitvoeringsproces overeenkomt met dat wat er op papier staat. Ook komt uit het dossieronderzoek naar voren dat de verschillende UWV vestigingen niet allemaal op dezelfde wijze de startdatum hebben ingevoerd. Soms wordt als startdatum de datum gehanteerd waarop UWV aanvullende informatie (bijvoorbeeld bij een werkgever) opvraagt. In andere gevallen hanteert UWV het moment waarop de gevraagde informatie is ontvangen. Dit betekent dat de registratie van UWV niet consistent is en de doorlooptijden niet eenduidig vastliggen.

Bij de SVB hebben de meeste signalen betrekking op witte fraude. Deze gevallen worden bijna altijd door de afdeling Dienstverlening afgedaan. Zo nodig worden signalen overgedragen aan de afdeling Bijzonder onderzoek. Het gaat daarbij vooral om partnerfraude en zwarte fraude.
Als het benadelingsbedrag de aangiftegrens te boven gaat neemt de regiomanager de beslissing of aangifte wordt gedaan bij het OM.
Informatie over de afhandeling van onderzoeken is alleen op dossierniveau raadpleegbaar. Men beschikt niet over doorlooptijden op een geaggregeerd niveau.

Resultaten van beleid / uitvoeringspraktijk van de fase tussen signaal en vaststelling

Acht van de twaalf onderzochte gemeenten beschikten over voldoende gegevens om de doorlooptijd van de fraudeonderzoeken te kunnen vaststellen. Bij een vergelijking met de gegevens uit de Bijstands Fraudestatistiek (BFS) blijken er geen grote verschillen te bestaan met de opgaven van deze gemeenten.
Onderstaande tabel geeft de gemiddelde doorlooptijd weer van de fraudeonderzoeken voor de acht gemeenten. Tevens geeft de tabel aan welke gemeenten normtijden hanteren en welke gemeenten niet.

Tabel 1: onderzoeksduur signalen bij gemeenten

gemeente	Onderzoeksduur in maanden	Hanteert normtijden voor de onderzoeksduur
A	1,8	Ja
B	1,9	Nee
C	2,2	Ja
D	2,2	Ja
E	2,8	Nee
F	4,0	Nee
G	7,9	Nee
H	8,5	Nee

Bron: Inspectie SZW, op basis van door gemeenten verstrekte gegevens.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat van de vier gemeenten met de kortste doorlooptijd er drie gemeenten normtijden hanteren. Dit bevestigt de Inspectie in haar mening dat inzicht in en sturing op doorlooptijden een probaat middel is voor een voortvarende fraudeaanpak.

Het UWV beschikt over (management)informatie waaruit naar voren komt welke periode verstrijkt tussen de ontvangst van een signaal en de start van een (voor)onderzoek, de duur van het feitelijke fraudeonderzoek en de periode tussen afronding onderzoek en het moment waarop de klant kennisneemt van het besluit. Deze uitgevraagde informatie heeft betrekking op de jaren 2009, 2010 en 2011.

De onderstaande tabel heeft betrekking op de tijdsduur tussen ontvangst van een signaal en afronding van het onderzoek.

Tabel 2: tijdsduur tussen de ontvangst van een signaal en afronding onderzoek

Aantal kalenderdagen	Percentage 2011	Percentage 2010	Percentage 2009
	N = 34772	N = 22896	N = 18752
0	0,2	0,3	0,5
1 – 10	2,4	1,7	3,2
11 – 20	4,3	4,0	5,8
21 – 30	11,3	11,1	11,3
31 – 40	12,1	12,6	10,7
41 – 50	13,2	14,2	11,7
51 – 60	9,0	9,6	8,2
61 – 70	9,2	10,1	8,1
71 – 80	6,5	7,9	5,7
81 – 90	5,4	6,3	4,8
meer dan 90	26,4	22,3	29,9
Totaal	100	100	100

Bron: UWV, bewerking door Inspectie SZW.

Voor alle jaren geldt, dat voor meer dan de helft van de gevallen het onderzoek door UWV binnen zestig dagen is afgerond. Dit komt overeen met de normtijd die UWV in zijn beleid heeft opgenomen.
Uit de tabel blijkt dat in circa een kwart van de gevallen de tijd tussen ontvangst van signaal en afronding onderzoek meer dan negentig dagen bedraagt. Alleen voor de afhandeling van zwarte fraudesignalen geldt een normtijd die deze negentig dagen overschrijdt. Volgens UWV maakt zwarte fraude maar vijf procent uit van het totaal aantal fraudesignalen. Dit betekent dat het binnen de groep met een afhandelduur langer dan negentig dagen, voor een aanzienlijk deel om witte fraude gaat (waarvan de normtijd circa zeventig kalenderdagen is).

De SVB heeft geen gegevens beschikbaar over de duur van de afhandeling van alle onderzoeken naar schending van de inlichtingenplicht. De SVB heeft aangegeven dat het systeem dat zij hanteert een betaalsysteem is en geen informatiesysteem. Het is daarom voor de SVB niet mogelijk om de door de Inspectie gevraagde gegevens over doorlooptijden via ad hoc selecties uit het systeem te halen. De Inspectie heeft derhalve geen resultaten van de SVB kunnen opnemen.

Oordeel lik op stuk, van overtreding tot afronding onderzoek
UWV hanteert normtijden en koppelt die aan verschillende typen overtredingen. Ook heeft UWV bepaald dat 85 procent van de signalen binnen de normtijden, onderscheiden naar de verschillende typen overtredingen, moeten zijn afgehandeld. De inspectie is positief over het feit dat UWV zijn lik-op-stukbeleid op deze wijze heeft geconcretiseerd.
Wel is de inspectie van mening, dat bij overtredingen die voortkomen uit bestandsvergelijking en die via bureauonderzoek zijn af te handelen, een normtijd van vijftig werkdagen (ofwel tien weken) erg ruim is.
De Inspectie constateert dat niet alle signalen die voortkomen uit bestandsvergelijking door UWV worden onderzocht. Volgens UWV is dit toe te schrijven aan het ontbreken van voldoende arbeidscapaciteit.
Verder vraagt de Inspectie aandacht voor het relatief grote aantal gevallen (circa een kwart van het totaal aantal fraudesignalen) met een afhandelingsduur van meer dan drie maanden. Daar is een verdere beperking van de periode tussen overtreding en afronding onderzoek op zijn plaats.

De SVB hanteert een combinatie van normtijden en kwaliteitscontrole. De sturing op de afhandelingsduur vindt plaats op klantniveau. Een overall beeld ontbreekt. De SVB bereid is om aan de hand van een (herhaalde) steekproef overall inzicht te bieden in de (gemiddelde) doorlooptijd van signaal tot afronding onderzoek, zodat de resultaten daarvan betrokken kunnen worden in het vervolgonderzoek, zoals dat in 2014 en later zal worden uitgevoerd.

Van de twaalf onderzochte gemeenten hanteren er maar vier normtijden en is slechts in zeer beperkte mate sprake van de mogelijkheid tot sturing op de periode van signaal tot afronding onderzoek. De Inspectie concludeert hieruit dat lik-op-stukbeleid niet bij alle gemeenten leeft. Door het ontbreken van normtijden en adequate managementinformatie kunnen gemeenten geen uitvoering geven aan het algemene uitgangspunt van lik op stuk. Het realiseren van een (verdere) beperking van de afhandelingsduur, die bij een aantal van de onderzochte gemeenten zeer gewenst is, is daardoor nagenoeg onmogelijk. De Inspectie geeft gemeenten daarom in overweging de aspecten normtijden, verantwoordingsinformatie en sturing nadrukkelijker in hun uitvoeringsproces handhaving op te nemen.

De Inspectie constateert dat gemeenten er bij partnerfraude voor kiezen om zich te richten op schadelastbeperking, dat wil zeggen dat zij de prioriteit leggen bij de

beëindiging van de uitkering en niet bij het vaststellen van het moment dat de fraude is ontstaan. Dit betekent dat er in die gevallen mogelijk een lager terugvorderingsbedrag wordt vastgesteld en het ten onrechte genoten voordeel dus niet volledig wordt ontnomen. Onder de fraudewet heeft deze handelwijze ook tot gevolg dat er een lagere boete wordt opgelegd.

Het feit dat sommige gemeenten niet alle witte-fraudesignalen onderzoeken in verband met een beperkte onderzoekscapaciteit, bevestigt het beeld dat is geschetst in het eerdere Inspectie rapport ‘het naleven van verplichtingen’. Daarin staat onder andere dat in 2009 van 29000 bijstandcliënten niet alle inkomsten zijn verrekend of teruggevorderd.[7] Ook dit leidt ertoe dat ten onrechte genoten voordeel niet volledig wordt afgenomen.

[7] Inspectie Werk en Inkomen, december 2011, ‘het naleven van verplichtingen’, blz. 9

3 Van fraudebeslissing naar het opleggen van boeten/maatregelen

Als het onderzoek naar het signaal is afgerond en tot vaststelling van fraude heeft geleid, volgt daarop de besluitvorming over het opleggen van een boete of maatregel, of het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM).
In dit hoofdstuk gaat de Inspectie nader in op deze besluitvorming.
Daarbij zal zij vooral aandacht besteden aan de uitvoeringspraktijk en de resultaten (zoals aantallen uitgevoerde onderzoeken en opgelegde sancties). De uitvoeringspraktijk is mede gebaseerd op wet- en regelgeving en het uitvoeringsbeleid dat is geformuleerd voor het opleggen van maatregelen en boeten.

Beleid ten aanzien van het vaststellen van maatregelen, boeten en het doen van aangifte
Op grond van de richtlijn strafverordening voor Sociale Zekerheidsfraude doen de uitvoeringsorganisaties aangifte bij het OM als een bepaald fraudebedrag wordt overschreden. Deze ‘grensbedragen’ zijn vanaf 2009 verhoogd naar 35.000 euro in geval van witte fraude en voor alle overige fraude naar 10.000 euro.

Bij het opleggen van bestuurlijke sancties dient, in de door de Inspectie onderzochte periode, onderscheid te worden gemaakt tussen gemeenten, UWV en de SVB. Gemeenten konden tot eind 2012 een maatregel opleggen, wat betekende dat er een bepaald bedrag op de uitkering in mindering werd gebracht. Was de uitkering beëindigd dan kon er geen maatregel worden opgelegd. SVB en UWV konden een boete opleggen, ook als de uitkering was beëindigd.
Met het van kracht worden van de nieuwe wet per 1 januari 2013, kunnen alle uitvoeringsinstanties bij overtreding van de inlichtingenplicht een boete opleggen. Bedoeling is dat daarmee de rechtszekerheid en uniformiteit van het sanctieregime binnen de sociale zekerheid wordt bevorderd. Ook is in de nieuwe wet de aangiftegrens voor alle fraude verhoogd naar 50.000 euro. Hierdoor komt het accent nog meer op bestuursrechtelijke afdoening te liggen.

Uit het beleid van de twaalf onderzochte gemeenten en de SVB en UWV blijkt dat zij in de onderzochte periode in hun beleid hebben opgenomen, dat bij het niet nakomen van de inlichtingenplicht een maatregel of boete wordt opgelegd.
Ook hebben ze vastgelegd, dat van het opleggen van een maatregel of boete kan worden afgezien, ook al is de inlichtingenplicht niet nagekomen. De belangrijkste redenen zijn:
- indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt;
- als er sprake is van dringende redenen;
- bij bijzondere omstandigheden.

De verschillen tussen UWV en SVB enerzijds en de gemeenten anderzijds over het opleggen van sancties, zijn ook toe te schrijven aan de beleidsvrijheid van gemeenten om zelf de hoogte van de sanctie (i.c. maatregel) te bepalen. Voor UWV en SVB waren de hoofdregels voor het opleggen van boetes bij het overtreden van de inlichtingenplicht al opgenomen in centrale regelgeving, het Boetebesluit sociale zekerheidswetten.[8]

[8] Boetebesluit sociale verzekeringen (14-10-2000,Stb. 2000,462).

Verschillen in beleid tussen gemeenten doen zich vooral voor bij de hoogte van de maatregel, in het geval dat er geen sprake is van een benadelingsbedrag en bij recidive.

Ter illustratie van deze verschillen een voorbeeld:
Bij een benadelingsbedrag van 1.500 euro door een echtpaar varieert de hoogte van de maatregel bij de onderzochte gemeenten tussen de 200 euro en 400 euro.

Conform de centrale regelgeving leggen de SVB en UWV bij een benadelingsbedrag van 1.500 euro een boete op van 10 procent van dit bedrag, i.c. 150 euro.

Na 1 januari 2013 zal de op te leggen boete op grond van de fraudewet in deze situatie door alle uitvoeringsorganisaties 1.500 euro bedragen (100 procent van het benadelingsbedrag).

Uitvoeringspraktijk ten aanzien van de vaststelling van sancties en boetes
Uitgangspunt voor gemeenten is, dat de klantmanager met de mogelijkheid om een maatregel op te leggen een instrument in handen heeft om klanten te bewegen hun inlichtingenplicht na te komen. Het opleggen van een maatregel is (pas) aan de orde als de klant verwijtbaar tekort is geschoten in zijn verplichtingen. Daarbij is sprake van een individuele beoordeling door de klantmanager. Gemeenten vinden dat de klantmanager de ruimte moet hebben om het beleid in individuele gevallen toe te passen, waarbij ook afgeweken kan worden van de standaardregels.
Geen van de onderzochte gemeenten heeft het maatregelenbeleid vertaald in richtlijnen en/of werkinstructies voor de uitvoering. Enkele gemeenten hebben op uitvoeringsniveau wel uitgangspunten van het beleid vastgelegd en voorbeelden genoemd van bijzondere situaties die aanleiding kunnen zijn voor matiging van de maatregel.

Voor de bewaking van de uniformiteit zetten grotere gemeenten verschillende middelen in, zoals managementcontracten en gesprekken tussen handhavingsmedewerkers en teammanager over de maatregelenpraktijk. Ook kwaliteitsmedewerkers zien toe op een uniforme uitvoering.
Bij de onderzochte kleinere gemeenten zijn geen specifieke maatregelen aangetroffen. Wel hebben de medewerkers onderling veel overleg, omdat zij meestal op dezelfde afdeling werken.
Het dossieronderzoek bij de twaalf gemeenten laat zien, dat het maatregelenbeleid in de regel conform dat beleid wordt uitgevoerd. In het geval dat de uitkering is beëindigd, kan geen maatregel meer worden opgelegd.

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de onderzochte gemeenten in bijna alle gevallen aangifte doen bij het OM, als vastgesteld is dat de aangiftegrenzen zijn overschreden.

Ook bij de SVB en UWV maakt de professional een individuele afweging om al dan niet een boete op te leggen of deze te matigen, maar dit wel binnen de door UWV en de SVB gestelde kaders (richtlijnen en werkinstructies).

Uit het dossieronderzoek van de Inspectie blijkt dat de SVB en UWV in nagenoeg alle onderzochte gevallen het beleid uitvoeren.

Resultaten ten aanzien van de vaststelling van sancties en boetes
Voor de gemeenten heeft de Inspectie op basis van de fraudestatistiek van het CBS berekend hoeveel onderzoeken naar niet naleving van de inlichtingenplicht in de jaren 2008 tot en met 2011 zijn afgehandeld en of door de gemeenten een

bestuursrechtelijke sanctie is opgelegd, nadat een overtreding van de inlichtingenplicht is vastgesteld. Op grond van de berekeningen heeft de Inspectie een landelijk beeld samengesteld.
Hoewel het de Inspectie bekend is dat het CBS de gegevens uit de Frauderegistratie vanaf 2010 niet meer publiceert omdat de opgaven van gemeenten niet vergelijkbaar zijn, heeft de Inspectie de CBS gegevens wel gebruikt. De Inspectie vindt dat de opgaven van de gemeenten gedurende meerdere jaren een consistent beeld opleveren, zowel voor de gemeenten die de gegevens op de juiste wijze verstrekken als de gemeenten die daarvan afwijken.[9]

De resultaten laten zien, dat het aantal fraudeonderzoeken bij gemeenten over de jaren 2008 tot en met 2011 met 2,5 procent toeneemt, bij een volumestijging van het aantal uitkeringen met 22 procent.
Het percentage geconstateerde fraudegevallen stijgt in deze periode met 14,5 procent.
Mede onder invloed van de verhoging van de aangiftegrens is het aantal aangiftes gedaald van 1754 gevallen in 2008, naar 996 gevallen in 2011.
In 30 procent van de gevallen waarin sprake is van een overtreding, leggen de gemeenten een maatregel op. De belangrijkste verklaring voor dit lage percentage is dat bij een beëindigde uitkering geen maatregel kan worden opgelegd.

Op basis van gegevens die door UWV beschikbaar zijn gesteld, constateert de Inspectie dat het aantal geconstateerde overtredingen is gestegen met 135 procent in de periode van 2008 naar 2011, bij een volumestijging van 49 procent.

Het aantal aangiftes bij het OM daalt mede onder invloed van de gewijzigde aangiftegrens van 191 gevallen in 2008 naar 72 in 2011.
Het totale fraudebedrag voor de WW neemt toe van bijna 15 miljoen euro in 2008 naar ruim 44 miljoen euro in 2011.

De Inspectie heeft ook op dit punt van de SVB geen kwantitatieve gegevens ontvangen. Hiervoor geldt hetzelfde als vermeld op blz. 17 van dit rapport. De Inspectie heeft daarom geen resultaten voor de SVB opgenomen.

Oordeel ten aanzien van het opleggen van sancties en boetes
De uitvoeringsinstanties hebben als hoofdlijn in hun beleid vastgelegd, dat bij overtreding van de inlichtingenplicht een boete of maatregel moet worden opgelegd. De klantmanager of handhavingsdeskundige bepaalt op individuele gronden of van een standaardboete of maatregel wordt afgeweken. Er kan van het opleggen van een boete/maatregel worden afgezien als er sprake is van het ontbreken van enige verwijtbaarheid, bij dringende redenen of in bijzondere omstandigheden. De Inspectie acht het van groot belang dat bij deze afweging in (werk)instructies helder is aangegeven dat in gelijke gevallen eenzelfde boete/maatregel wordt opgelegd.

De Inspectie constateert dat er in de onderzochte periode sprake is van verschillen in het beleid tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten, de SVB en UWV. Deze verschillen hadden vooral betrekking op de hoogte van de sanctie.
Met de invoering van de fraudewet, vanaf 1 januari 2013, worden de beschreven verschillen tussen gemeenten en tussen gemeenten, de SVB en UWV opgeheven.
In hoeverre die verschillen daadwerkelijk vanaf 2013 verdwijnen hangt volgens de Inspectie af van de wijze waarop gemeenten, de SVB en UWV omgaan met het

[9] In de Nota van bevindingen ‘bestuursrechtelijke sancties en boetes bij fraude’ is in bijlage 3 over de methodologische verantwoording een uitgebreidere toelichting opgenomen.

beoordelen van de verwijtbaarheid van geconstateerde overtredingen en invulling geven aan het begrip ‘bijzondere omstandigheden’.

Verder oordeelt de Inspectie positief over het UWV, die conform het Boetebesluit in bijna 90 procent van de gevallen waarin de inlichtingenplicht is overtreden een boete oplegt, een boete die ook gelijk is aan de norm, te weten 10 procent van het benadelingsbedrag.

4 Terugvordering en incasso als laatste stap in het fraudeproces

Gemeenten waren tot het van kracht worden van de fraudewet niet verplicht om ten onrechte ontvangen bijstand terug te vorderen. Sinds 1 januari 2013 geldt die verplichting wel.
In aansluiting op de landelijke regelgeving dienden gemeenten beleidsregels te formuleren waarin richtlijnen zijn opgenomen over de wijze waarop terugvordering moet worden uitgevoerd. Ook volgens de fraudewet dienen gemeenten zelf beleidsregels op te stellen, maar daarbij geldt wel dat voor het terugvorderen van te veel betaalde bijstand die voorvloeit uit het schenden van de inlichtingenplicht, zij pas na tien jaar kunnen besluiten om van verdere terugvordering af te zien.
Het terugvorderen van ten onrechte verstrekte uitkeringen door de SVB en UWV was reeds vastgelegd in de ‘Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen’.

Beleid ten aanzien van terugvordering en incasso
De onderzochte gemeenten hanteren als uitgangspunt dat te veel betaalde bijstand terugbetaald moet worden. Er zijn redenen op grond waarvan gemeenten besluiten om van (volledige) terugvordering af te zien. De belangrijkste daarvan zijn efficiency en het bevorderen van de uitstroom naar werk.

Voor de snelheid waarmee teruggevorderd wordt, is vooral de hoogte van het aflossingsbedrag van belang. Dit geldt zowel voor mensen met als zonder een WWB-uitkering. Voor WWB-gerechtigden ligt de aflossingsnorm bij de onderzochte gemeenten tussen de zes en tien procent van de bijstandsnorm. Bij de mensen die geen WWB-uitkering meer ontvangen, ligt de aflossingsnorm (exclusief correcties zoals voor ziektekosten) tussen de honderd en vijftig procent van het verschil tussen het inkomen en de toepasselijke bijstandsnorm.

Het inkomen van mensen zonder uitkering kan in de loop van de tijd veranderen, waardoor er mogelijk meer afgelost kan worden. Vier van de twaalf onderzochte gemeenten voeren periodiek een heronderzoek uit naar een mogelijke verandering van het inkomen. De andere gemeenten zien af van een heronderzoek als de terugbetaling volgens afspraak verloopt. Hun motivering daarvoor is dat debiteuren in het algemeen een laag inkomen hebben, dat nauwelijks verandert.

In het gemeentelijk beleid is verder vastgelegd op grond van welke redenen een vordering kan worden kwijtgescholden c.q. afgeboekt.
De helft van de onderzochte gemeenten heeft in het beleid opgenomen, dat schuldenaren met een fraudevordering niet in aanmerking komen voor kwijtschelding. De andere helft van de onderzochte gemeenten geeft aan dat kwijtschelding onder andere mogelijk is, als men drie tot vijf jaar volledig aan de betalingsverplichting heeft voldaan en/of een bepaald deel van de schuld is afgelost.

Zoals eerder aangegeven kan efficiency voor gemeenten een reden zijn om van (volledige) terugvordering af te zien. Een dergelijke situatie doet zich voor als het terug te vorderen bedrag lager is dan de invorderingskosten. De meeste van de onderzochte gemeenten hanteren daarvoor een ondergrens. Verschuldigde bedragen beneden die grens, vaak ‘kruimelbedragen’ genoemd, worden niet teruggevorderd. De hoogte van deze kruimelbedragen verschillen bij de onderzochte gemeenten sterk en lopen uiteen van 50 tot 500 euro. Vier gemeenten hanteren bij fraudevorderingen geen kruimelbedragen en vorderen ook kleine bedragen terug.

Evenals de onderzochte gemeenten is ook voor UWV en de SVB het uitgangspunt om onverschuldigde betalingen en eventuele boetes zo snel mogelijk terug te vorderen c.q. te innen.
Alleen bij dringende redenen zijn UWV en de SVB bevoegd geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien.
Voor het bepalen van het maandelijkse aflossingsbedrag gaan de SVB en UWV uit van het netto inkomen, waarop het bedrag van de beslagvrije voet in mindering wordt gebracht. De beslagvrije voet, in de regel gelijk aan 90 procent van de geldende bijstandsnorm, wordt vervolgens gecorrigeerd. Zo wordt deze verhoogd met de ziektekostenpremie en verminderd met een eventuele zorgtoeslag.
UWV en de SVB vorderen in principe ook kleine bedragen terug.

Uitvoeringspraktijk bij terugvordering en incasso
Schuldenaren met een WWB-uitkering zijn in de regel niet in staat om de vordering binnen de wettelijke termijn van zes weken[10] terug te betalen. Bijna alle gemeenten proberen daarom eerst een minnelijke regeling te treffen. Is een minnelijke regeling niet mogelijk, dan gaan gemeenten over tot verrekening met de bijstandsuitkering. Op grond van artikel 60a van de WWB bestaat sinds 1 januari 2011 de mogelijkheid van pseudoverrekening. Gemeenten kunnen hiermee verrekenen met een uitkering die de schuldenaar ontvangt van een andere gemeenten, van de SVB of van UWV. Enkele van de onderzochte gemeenten hebben echter aangegeven dit instrument niet te gebruiken, maar het praktischer te vinden om direct loonbeslag toe te passen.

Ook bij mensen die geen WWB-uitkering meer ontvangen, komt het zelden voor dat zij de schuld binnen zes weken kunnen terugbetalen.
Als de debiteur zelf met een voorstel komt tot terugbetaling en dit leidt binnen een bepaalde periode (meestal 36 of 60 maanden) tot volledige vereffening van de schuld, dan gaat een aantal van de onderzochte gemeenten daarmee akkoord, zonder dat zij een onderzoek naar de draagkracht van de betrokkene instellen.
Lukt het niet om via een minnelijke regeling tot een aflossingsplan te komen, dan kan de gemeente een dwangbevel uitvaardigen.

Het komt voor dat klanten spoorloos verdwijnen. Door het uitvoeren van een heronderzoek proberen gemeenten betrokkene dan weer in beeld te krijgen. Zo’n heronderzoek bestaat voornamelijk uit het raadplegen van een aantal bestanden, zoals Suwinet, GBA en IFB. Als na 3 tot 5 jaar heronderzoeken niets hebben opgeleverd, besluiten de meeste gemeenten om de vordering af te boeken.

Alle onderzochte gemeenten genereren periodiek managementinformatie uit hun debiteurenapplicatie. De data die gemeenten verzamelen zijn zeer divers en behelzen onder andere informatie over de incassoratio, het percentage schulden waarop geen aflossing plaatsvindt, het bedrag dat is opgeboekt, het bedrag dat is geïncasseerd en het bedrag dat buiten invordering is gesteld. Sommige van de onderzochte gemeenten zijn alleen geïnteresseerd in het debiteurensaldo, andere in nagenoeg alle hiervoor genoemde bronnen.
Gemeenteraden maken weinig gebruik van de mogelijkheid om aan de hand van de verkregen informatie het college aan te spreken op de resultaten van invordering en incasso. Eén van de onderzochte gemeenten heeft daarover in het jaarverslag twee indicatoren opgenomen, namelijk de incassoratio en het percentage schulden waarop geen aflossing plaatsvindt.

[10] Artikel 4:87 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Terugvordering wordt door de SVB en UWV primair geëffectueerd door verrekening van het schuldbedrag met de verstrekte uitkering. Bij het vaststellen van de hoogte van de periodieke betalingen hanteren zowel de SVB als UWV de maximale aflossingscapaciteit, dit conform de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen.

Bij de SVB gebruiken leidinggevenden het informatiesysteem om de kwaliteit van de uitvoering te meten. Het hoofd van de afdeling dienstverlening rapporteert geaggregeerde informatie aan de vestigingsmanager (directeur), die op zijn beurt de Raad van Bestuur informeert. Aan de hand van de verkregen informatie heeft de Raad van Bestuur onder meer inzicht in de prestaties van de verschillende vestigingen.

Bij UWV sturen de vestigingen op basis van normtijden en streefcijfers. De resultaten worden periodiek aangeleverd aan de directie handhaving van UWV. Deze directie informeert de Raad van Bestuur.
Het informatiesysteem van UWV - cliënt volgsysteem – biedt de mogelijkheid om inzicht te verkrijgen in zaken als: aantal meldingen, aantal terugvorderingen en opgelegde boeten, bedragen die zijn geïnd en bedragen die nog open staan.

Resultaten terugvordering en incasso
Op basis van de gegevens uit de debiteurenadministratie van het CBS heeft de Inspectie voor gemeenten berekend welk bedrag aan vorderingen (die zijn ontstaan door het schenden van de inlichtingenplicht) in 2009 is opgekomen en welk deel daarvan over de periode 2009 tot en met 2011 is afgelost.
De Inspectie heeft er dus voor gekozen om niet te kijken naar het totale bedrag aan opgekomen vorderingen dat in de loop van de jaren is ontstaan. Zij wil zonder 'de ballast van het verleden' vaststellen welke resultaten de uitvoeringsorganisaties hebben behaald bij recent opgekomen vorderingen.
In 2009 zijn bij gemeenten bijna 19.000 vorderingen opgekomen met een totaalbedrag van 64 miljoen euro. Na correcties (onder andere door kwijtschelding), die in deze periode 9,3 miljoen euro bedragen, staan eind 2011 nog 8.100 vorderingen open met een totaalbedrag van 41,4 miljoen euro.
In totaal is er in de periode 2009 tot en met 2011 van de geboekte vorderingen circa 13,3 miljoen afgelost. Het aflossingspercentage voor deze periode komt hierdoor op uit op 20,8 procent.

Op basis van gegevens uit de debiteurenadministratie van het CBS is voor tien van de twaalf onderzochte gemeenten berekend welk percentage van de totaal opgeboekte vorderingen in de periode 2009 tot en met 2011 is teruggevorderd.[11]
De verkregen aflossingspercentages zijn afgezet tegen de aflossingscapaciteit die de gemeenten hanteren en het al dan niet actief uitvoeren van het incassobeleid in de praktijk. Het actief uitvoeren van het incassobeleid betekent onder andere dat de gemeente direct contact zoekt met de debiteur als een betaling uitblijft en dat zij bij een debiteur zonder uitkering na het uitvaardigen van een dwangbevel direct loonbeslag probeert te leggen.
Bij de onderzochte gemeenten blijkt, dat degenen die de volledige aflossingscapaciteit hanteren, tevens diegenen zijn, die een actief incassobeleid voeren en dat de gemeenten die niet de hele aflossingscapaciteit benutten, eveneens het incassobeleid minder actief uitvoeren. De eerste groep gemeenten (volledige aflossingscapaciteit en actieve uitvoering) kwalificeert de inspectie als strikt. De tweede groep krijgt de kwalificatie coulant.

[11] Om administratief-technische redenen was dit voor twee gemeenten niet mogelijk.

De onderstaande tabel laat zien hoe de verkregen aflossingspercentages zich verhouden tot de kwalificaties strikt en coulant.

Tabel 3
Aflossingspercentages afgezet tegen beleid en uitvoering

Gemeente*	Beleid en uitvoering	2009	2010	2011	Totaal
A	Strikt	11,1	9,9	7,5	28,5
C	Strikt	15,4	14,2	17,5	47,1
D	Strikt	10	14,2	11,7	35,9
E	Coulant	2,2	3,8	3,0	9,0
F	Coulant	7,1	6,3	1,9	15,3
G	Coulant	2,1	3,0	3,1	8,2
H	Coulant	3,0	1,4	1,5	5,9
I	Strikt	30,5	14,2	5,1	49,8
J	Strikt	10,5	13,8	9,9	34,2
K	Coulant	6,7	4,0	3,2	13,9

**= Evenals bij tabel 1 op bladzijde 16 zijn de onderzochte gemeenten aangeduid met letters. Voor zover gemeenten in beide tabellen voorkomen zijn zij met dezelfde letter aangeduid.*

Bron: eigen bewerking Inspectie SZW op basis van door het CBS beschikbaar gestelde bestanden.

De tabel laat zien, dat gemeenten die een strikt beleid hanteren allemaal ver boven het landelijk gemiddelde van 20,8 procent scoren. Coulante gemeenten scoren allemaal onder dit gemiddelde.

Bij UWV bedraagt het totaal bedrag aan vorderingen WW en WW+TW en boeten opgekomen in 2009, afgerond 76,7 miljoen euro. Over de periode 2009 tot en met 2011 is daarvan ruim 29 miljoen euro afgelost. Dit komt na correctie neer op een percentage van 38,1.

Bij de SVB bedraagt het totaalbedrag aan vorderingen en boeten AOW en ANW, opgekomen in 2009, afgerond 4,3 miljoen euro. Over de periode 2009 tot en met 2011 is daarvan bijna 4 miljoen euro afgelost. Dit komt neer op een percentage van 89,9.

Oordeel ten aanzien van terugvordering en incasso
De Inspectie oordeelt positief over het uitgangspunt van de uitvoeringsinstanties dat teveel betaalde uitkeringen altijd en zo snel mogelijk moeten worden terugbetaald, omdat het past bij het uitgangspunt van het kabinet dat fraude niet mag lonen.

Voor het bepalen van het maandelijkse aflossingsbedrag gaan UWV en de SVB uit van het netto inkomen minus de beslagvrije voet, waarmee zij de maximale aflossingscapaciteit benutten.
Bij het bepalen van de hoogte van het maandelijks terug te betalen bedrag door gemeenten valt op, dat zij lang niet altijd de maximale aflossingscapaciteit hanteren. Bij WWB-gerechtigden varieert deze capaciteit tussen de zes en tien procent van de bijstandsnorm. Bij personen die geen WWB-uitkering meer ontvangen varieert dit tussen de vijftig en honderd procent van het verschil tussen hun inkomen en de toepasselijke bijstandsnorm.
Aangezien terugvordering een discretionaire bevoegdheid is van het college van burgemeester en wethouders zijn gemeenten vrij om te besluiten niet de volledige aflossingscapaciteit te hanteren. De Inspectie wijst er echter op dat de keuze voor

deze mogelijkheid betekent, dat gemeenten een gelegenheid verloren laten gaan om ten onrechte verstrekte uitkeringen zo snel mogelijk te incasseren.
Efficiency kan een reden zijn om van terugvordering af te zien. Dit doet zich voor als het terug te vorderen bedrag lager is dan de invorderingskosten. Men spreekt dan vaak van een ‘kruimelbedrag’. Het is echter de vraag of een gemeente geen verkeerd signaal afgeeft, wanneer zij 500 euro als een ‘kruimelbedrag’ beschouwt en op grond van efficiency afziet van terugvordering.

De Inspectie vindt dat de betrokken uitvoeringsinstanties alert reageren op de situatie waarbij betaling, lopende een afgesproken betalingsregeling, uitblijft. Een signaal komt voort uit het debiteurensysteem, waarna contact wordt opgenomen met de schuldenaar. Blijft een reactie uit, dan volgt een dwangbevel en wordt er beslag gelegd. Ook in bijzondere situaties, waarbij de klant met de noorderzon vertrekt, blijven de uitvoeringinstanties proberen woon- en verblijfplaats te achterhalen en de betalingsregeling te vervolgen.

De debiteurenadministratie van gemeenten biedt de mogelijkheid om managementinformatie te genereren. De data die gemeenten op deze manier verzamelen is zeer divers. Het blijkt dat gemeenteraden voor dit punt weinig aandacht hebben. Naar de mening van de Inspectie verdient het onderwerp fraudebestrijding meer aandacht van de gemeentelijke politiek.
In vergelijking met gemeenten is er bij de Raden van Bestuur van UWV en de SVB meer belangstelling voor terugvordering en incasso. Er wordt informatie gegenereerd over zaken als: uitstaande bedrag, bedrag dat is teruggevorderd, aantal opgekomen vorderingen, aantal afboekingen, etc. Verder hebben SVB en UWV normen en streefcijfers gesteld, op grond waarvan de uitvoering wordt aangestuurd.

Op basis van de gegevens van tien van de twaalf onderzochte gemeenten blijkt, dat het aflossingspercentage van coulante gemeenten uitkomt op gemiddeld 10,5 procent en voor strikte gemeenten op gemiddeld 39 procent. Als de coulante gemeenten een strikter beleid gaan voeren, kan het gemiddelde aflossingspercentage bij hen nog dus nog behoorlijk stijgen.
De Inspectie is van mening, dat er voor UWV en de SVB weinig mogelijkheden zijn om de activiteiten te verbeteren, die zijn gericht op het terughalen van ten onrechte betaalde uitkeringen. Er is sprake van het hanteren van de maximale aflossingscapaciteit, gekoppeld aan een actieve uitvoering.
Opvallend daarbij is dat het aflossingspercentage van UWV nagenoeg gelijk is aan het aflossingspercentage van strikte gemeenten.
De SVB kent een veel hogere aflossingspercentage, namelijk bijna 90 procent. De Inspectie heeft geen onderzoek gedaan naar de oorzaak hiervan. Omdat beleid en uitvoering van de SVB niet veel afwijken van die van UWV, bestaat het vermoeden dat de oorzaak moet worden gezocht in de aard van de uitkering. Bij de SVB gaat het om mensen met langer lopende uitkeringen dan die bij UWV, althans als het gaat om de WW, het object van onderzoek bij UWV. Voorts beschikken veel mensen met een AOW over een aanvullend pensioen. Dit geeft extra financiële ruimte om onterecht ontvangen uitkeringen en boeten (terug) te betalen.

Als gevolg van de fraudewet zijn de gemeenten nu in beginsel verplicht om ten onrechte verstrekte bijstand terug te vorderen. Pas na tien jaar kan een gemeente nu in principe besluiten om van verdere terugvordering af te zien (art. 58 lid 7 WWB). Dit betekent voor een aantal gemeenten een verzwaring van hun terugvorderingsactiviteiten,aangezien zij deze voorheen na drie tot vijf jaar beëindigden. Daarentegen betekent de wet voor andere gemeenten een

versoepeling van het incassoregime. Zij kenden voor 2013 geen maximale terugvorderingsperiode.
De resultaten van dit onderzoek laten zien, dat het aflossingspercentage flink kan toenemen als al vanaf het begin de maximale aflossingscapaciteit wordt benut.

5 Bestuurlijke reactie en naschrift inspectie

Reactie UWV, SVB, Divosa en VNG en nawoord Inspectie SZW

De inspectie heeft het conceptrapport op 9 april 2013 voorgelegd aan de uitvoeringsorganisaties die zijn betrokken bij deze programmarapportage.
De inspectie heeft op 22 en 24 april en 1 en 3 mei reacties ontvangen van respectievelijk de SVB, Divosa, VNG en UWV. Hieronder volgt een samenvatting van de reacties en een nawoord van de inspectie. In de bijlagen zijn de schriftelijke reacties van de uitvoeringsorganisaties integraal opgenomen.

Reactie VNG en Divosa

Het commentaar van Divosa en VNG is gelijkluidend en richt zich op twee punten. In de eerste plaats wijzen zij er op dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de programmarapportage zich slechts richt op een onderdeel van de gemeentelijke aanpak volgens het concept hoogwaardig handhaven en dat die dan ook niet los kunnen worden gezien van de andere (preventieve) inspanningen. Divosa voegt hieraan toe:

“Zoals u weet zien gemeenten handhaving als een onlosmakelijk onderdeel van de dienstverlening waarbij rechtmatigheid en doelmatigheid optimaal worden nagestreefd”.

Het tweede punt van kritiek is de methodologische aanpak die de Inspectie voor haar onderzoek heeft gekozen. De organisaties zijn kritisch over de meetmethode, over de interferentie (de veranderingen van de gemeentelijke werkelijkheden in de tijd), de representativiteit en over de generaliseerbaarheid.

Reactie UWV

UWV herkent zich grotendeels in het beeld dat de programmarapportage beschrijft. UWV plaatst wel een opmerking bij de beschikbaarheid van managementinformatie over verschillende doorlooptijden. Zij beschikt wel degelijk over deze informatie: “in de maandelijkse managementrapporten en in de sturingsinformatie worden de doorlooptijden per categorie vermeld. De sturingsinformatie voorziet zelfs in doorlooptijden in de onderscheidenlijke processtappen bij de afhandeling van een signaal”.

UWV is met de Inspectie van mening dat een doorlooptijd van 50 werkdagen voor afhandeling van signalen, die voortkomen uit bestandsvergelijkingen, ruim is gesteld. Ook acht UWV het onwenselijk dat niet alle signalen die voortkomen uit bestandsvergelijkingen kunnen worden onderzocht. UWV heeft maatregelen genomen om de doorlooptijden te verkorten en om te voorkomen dat signalen blijven liggen.

Reactie SVB

De SVB heeft geen opmerkingen over de inhoudelijke bevindingen uit de programmarapportage. Wel zet zij een vraagteken bij het voorgenomen herhalingsonderzoek en de normering die de Inspectie zal hanteren bij haar toezichtoordeel. Zij verzoekt om een verduidelijking voordat de nieuwe onderzoeken plaatsvinden.

De SVB plaatst een tweede kanttekening bij het oordeel van de inspectie dat de SVB haar informatiesystemen zodanig op elkaar moet afstemmen of uitbreiden dat een

overall inzicht kan worden geboden in de (gemiddelde) doorlooptijd van signaal tot afronding onderzoek. De SVB kan zich niet vinden in dit oordeel. Sturing vindt binnen de systemen van de SVB plaats op klantniveau. Cijfers die een overall inzicht moeten geven zijn niet beschikbaar.

De SVB oppert als alternatief om op dossierniveau een (herhaalde) steekproef uit te voeren. Bij voldoende omvang zullen de resultaten uit deze steekproef voldoende zijn om tot een afgewogen oordeel over het lik-op-stukbeleid van de SVB te komen.

Bijlage

Reacties VNG, DIVOSA, UWV en SVB



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8463		

betreft	ons kenmerk	datum
Bestuurlijke reactie ISZW rapportage	BAWI/U201300630	26 april 2013

Geachte heer Van den Bos,

VNG heeft kennis genomen van de conceptrapportage "Over Signaal, sanctie en incasso". U vraagt ons te reageren op uw bevindingen. Onze reactie volgt onderstaand.

1.Te weinig aandacht voor preventie binnen handhaving

Vanaf de invoering van Hoogwaardig Handhaven in de periode 2003-2004 bestaat de handhavingspraktijk binnen gemeenten uit een samenspel van preventieve en repressieve elementen (4 visie elementen). Onder invloed van de verbreding van het werkveld (ontwikkelingen binnen de keten, invoering participatiebudget) en de aanhoudende recessie de afgelopen jaren is de focus steeds meer verlegd naar de voorkant van het proces en wordt steeds meer geïnvesteerd op de preventieve kant van de dienstverlening. Dit wordt ook gestimuleerd door andere projecten om de procesinrichting smarter en minder bureaucratisch te maken (denk aan programma Andere overheid, WEU). De VNG heeft in een tweetal brieven van 5 oktober 2011 en 1 maart 2012 kenbaar gemaakt welke haken en ogen aan de invoering en uitvoering van de wet Aanscherping handhaving en sanctiebeleid kleven.
Door de enge (repressieve) invalshoek van deze rapportage wordt geweld gedaan aan de actualiteit binnen de gemeentelijke uitvoering waarbij de focus op preventie aan de poort, om onterechte instroom tegen te gaan, ligt. Repressie en preventie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en de repressieve inspanningen vormen het sluitstuk binnen een samenhangend palet aan instrumenten binnen de handhavingspraktijk. Door deze integrale benadering en logische prioritering zijn gemeenten in staat op termijn de uiterst schaarse middelen voor onderzoek, sanctionering en incasso zo doelmatig mogelijk in te zetten.

De VNG onderschrijft het belang van een goede balans tussen preventie en repressie binnen de handhavingspraktijk. Optimalisatie van de dienstverlening staat hierbij centraal. De verbeterpunten van de Inspectie SZW aangaande werken met normtijden en de verbetering van incasso zullen dan ook worden meegenomen.

2. Methodologische keuzen binnen het onderzoek

Ten aanzien van de methodologische keuzen binnen het onderzoek is de VNG kritisch aangaande meten, interferentie, representativiteit en generaliseerbaarheid.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

drs. C.J.G.M. de Vet
Waarnemend voorzitter directieraad

Divosa

→ dir. W+I
24/4

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Utrecht, 23 april 2013

Onderwerp: Bestuurlijke reactie conceptrapportage Signaal, sanctie en incasso
Uw ref.: ISZW/2013/223707
Onze ref.: 130051

Geachte heer Van den Bos,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapport "Over Signaal, sanctie en incasso". U vraagt ons te reageren op uw conclusies.

Voor de invoering van de wet "Aanscherping handhaving en sanctiebeleid" per 1 januari van dit jaar, hebben de VNG en Divosa al kenbaar gemaakt welke haken en ogen aan de invoering en uitvoering van deze wet kleven. Wij verwijzen daarvoor naar de brieven van 5 oktober 2011 en van 1 maart 2012.

Een belangrijk punt van kritiek is dat in de rapportage genoemde (repressieve) onderwerpen slechts een onderdeel vormen van de gemeentelijke aanpak volgens het concept hoogwaardig handhaven en dat die dan ook niet los kunnen worden gezien van de andere (preventieve) inspanningen.

Zoals u weet zien gemeenten handhaving als een onlosmakelijk onderdeel van de dienstverlening waarbij rechtmatigheid en doelmatigheid optimaal worden nagestreefd.

Gemeenten leggen vooral de nadruk op preventie voor en aan de poort om onterechte instroom tegen te gaan. In de tijd dat gemeenten meer taken moeten uitvoeren met veel minder middelen, blijft dit de prioriteit. Daardoor zijn gemeenten in staat om op termijn de uiterst schaarse middelen voor onderzoek, sanctionering en incasso veel gerichter in te zetten.

Daarbij blijven gemeenten de afhandeling van signalen, het werken met normtijden en de verbetering van incasso verbeteren waarbij de suggesties van de Inspectie SZW ook zullen worden meegenomen.

Tot slot heeft Divosa in reactie op de afzonderlijke conceptrapportages (Lik op stuk, Bestuursrechtelijke sancties en boetes bij fraude, Terugvordering en incasso) al een aantal methodologische opmerkingen ingebracht die wij hier kort herhalen:

- Meten: het bezwaar van de T0 meting en straks T1 meting voor "de bepaling van de effectiviteit van deze wet". De vraag is of je hier wel van een meting kan spreken of dat er sprake is van een kwalitatieve beschrijving van uitvoeringsvarianten.
- Interferentie: tegelijkertijd is er sprake van enorme verandering van de gemeentelijke werkelijkheid tussen beide metingen.

- Representativiteit en generaliseerbaarheid: de conclusies zijn gebaseerd op een uiterst bescheiden aantal gemeenten (ca. 3 %) waarbij bovendien niet duidelijk beschreven is hoe de keuze van deze gemeenten tot stand is gekomen.

Hoogachtend,

René Paas
Voorzitter Divosa



In beh. bij | Datum | Ex.

insp.

Ontvangen - 6 MEI 2013

1072

Beantw. voor: 16-6-2013

Dep. datum

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de Inspecteur-Generaal SZW
De heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
02 MEI 2013

Uw kenmerk
ISZW/2013/223709

Ons kenmerk
SBK/87424/RE

Pagina

K 6.5

Onderwerp
Bestuurlijke reactie concept programmarapportage 'Over signaal, sanctie en incasso'

Geachte heer Van den Bos,

Met uw brief van 9 april 2013 heeft u ons geïnformeerd over de concept programmarapportage 'Over signaal, sanctie en incasso'. U verzoekt ons een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en het oordeel van de inspectie.

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw concept rapportage. De naleving van wet- en regelgeving is essentieel voor het maatschappelijk draagvlak voor de werknemersverzekeringen en vormt de basis voor onze handhavingsactiviteiten.

Aflossingscapaciteit
Wij zijn blij met uw positieve oordeel over onze aanpak om – bij het bepalen van de hoogte van het maandelijkse terugbetalingsbedrag – uit te gaan van de maximale aflossingscapaciteit van betrokkene. Bij het bepalen van de beslagvrije voet houden wij rekening met zowel de ziektekosten als de woonlasten van betrokkene.

Lik op stuk
Voor de Inspectie is er sprake van een voortvarende fraudeaanpak als de uitvoering stuurt op een korte periode van het proces tussen fraudesignaal, onderzoek en eventuele boeteoplegging. Wij kunnen ons vinden in deze opvatting. Echter in een tijd van krap geld is voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk een efficiënte bedrijfsvoering noodzakelijk. UWV meet haar doorlooptijden vanaf het moment van oppakken signaal tot afdoening van het signaal. De periode van ontvangst signaal tot oppakken signaal wordt bewaakt. Hiervoor wordt een basis voorraad aangehouden en wordt het 'first in first out' principe gehanteerd. Deze voorraad heeft een benodigde bewerkingscapaciteit van circa één maand. Dit is nodig voor een efficiënte bedrijfsvoering ter voorkoming van leegloop als de input van signalen stagneert.

Wij hanteren verschillende normtijden voor de verschillende type overtredingen. Hierbij willen wij opmerken dat UWV wel degelijk beschikt over managementinformatie over de verschillende doorlooptijden. In de maandelijkse managementrapporten en in de sturingsinformatie worden de doorlooptijden per categorie vermeld. De sturingsinformatie voorziet zelfs in doorlooptijden in de onderscheidenlijke processtappen bij de afhandeling van een signaal.

Wij delen uw mening dat een doorlooptijd van 50 werkdagen voor afhandeling van signalen, die voortkomen uit bestandsvergelijkingen, ruim is gesteld. Ook achten wij het onwenselijk dat niet alle signalen die voortkomen uit bestandsvergelijken kunnen worden onderzocht. Wij hebben maatregelen genomen om de doorlooptijden te verkorten en te voorkomen dat signalen blijven liggen. In 2012 is echter ten gevolge van de crisis en de beperkte capaciteit een achterstand ontstaan om alle signalen af te handelen. Deze worden in 2013 alsnog verwerkt. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan de signalen met de hoogste opbrengsten.

Tot slot
In uw samenvattend oordeel geeft u aan dat bij UWV de uitvoering op de onderdelen boeteoplegging en incasso zodanig op orde is, dat u weinig mogelijkheden ziet voor verdere verbeteringen. Hoewel wij ons kunnen vinden in dit oordeel, blijven wij - mede gelet op het maatschappelijk draagvlak - de mogelijkheden onderzoeken om onze uitvoeringspraktijk verder te verbeteren.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

mr. drs. B.J. Bruins
Voorzitter Raad van Bestuur

SVB Sociale Verzekeringsbank

Voorzitter Raad van Bestuur
Van Heuven Goedhartlaan 1
Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
Telefoon (020) 656 48 12
E-mail: nvermeulen@svb.nl

Inspectie SZW
T.a.v. mr. J.A. van den Bos, inspecteur-generaal
Postbus 90801
2500 LV DEN HAAG

SZW
Ingekomen 22 APR 2013
Nr.: 1029
Ing. 22 APR 2013

datum	ons kenmerk	telefoonnummer
17 april 2013	RvB.55/13/NV/ptb	020 656 4812

Onderwerp : Bestuurlijke reactie conceptrapportage Inspectie SZW
Uw referentie : ISZW/2013/223708

Geachte heer Van den Bos,

Met uw brief van 9 april 2013 verzoekt u mij om een bestuurlijke reactie op uw conceptrapportage "Over signaal, sanctie en incasso". Dit eindrapport is gebaseerd op drie eerdere nota's van bevindingen waarop door de Sociale Verzekeringsbank al eerder inhoudelijk commentaar is geleverd.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw eindrapportage. Ik herken mij in punten die u specifiek ten aanzien van de Sociale Verzekeringsbank vermeldt. Wat betreft de inhoudelijke bevindingen heeft de Sociale Verzekeringsbank dan ook geen opmerkingen.

Als algemeen doel stelt de Inspectie SZW het vaststellen van de effectiviteit van de gemeenten en ZBO's bij uitvoering van de aangescherpte fraudewet. In 2012 zijn een drietal onderzoeken uitgevoerd die als een soort nulmeting dienen. Uw Inspectie kondigt aan het onderzoek in 2014 te willen herhalen om zodoende te kunnen beoordelen of de aanscherping van de handhaving is gerealiseerd. Hierbij wil ik graag onder uw aandacht brengen dat het mij niet duidelijk is hoe deze vergelijking plaats zal vinden en welke normering uw Inspectie daarbij hanteert. Pas na verloop van tijd zullen effecten van de nieuw ingevoerde wetgeving, zoals het effect op het gedrag van klanten, zichtbaar worden. Als voorbeeld noem ik dat het aantal boeten kan afnemen door het afschrikeffect van de hogere boeten. Het behalen van een zelfde hoge incassoratio (nu bijna 90%) zal bij minder maar wel aanzienlijk hogere boeten niet verwacht mogen worden. Een vergelijking ten opzichte van de meting in 2012 kan daardoor een scheef beeld geven. Graag zou ik zien dat uw Inspectie voordat nieuwe onderzoeken in 2014 plaatsvinden meer duidelijkheid op dit punt verschaft.

Met genoegen neem ik kennis van het feit dat de Inspectie SZW tot het oordeel komt dat beleid en uitvoering van de SVB ten aanzien van terugvordering en incasso al van dien aard zijn dat er nauwelijks nog mogelijkheden zijn om de effectiviteit te verbeteren. Wel wil ik graag nog een opmerking maken over het oordeel dat de Inspectie SZW vormt over de Sociale Verzekeringsbank ten aanzien van de uitvoering van het Lik op Stuk beleid.

Uw Inspectie is van mening dat de Sociale Verzekeringsbank haar informatiesystemen zodanig op elkaar moet afstemmen of uitbreiden dat een overall inzicht kan worden geboden in de (gemiddelde) doorlooptijd van signaal tot afronding onderzoek. De Sociale Verzekeringsbank kan zich niet vinden in dit oordeel. De sturing op normtijden van de afhandeling van signaal tot en met onderzoek vindt binnen de systemen van de Sociale Verzekeringsbank plaats op klantniveau. Cijfers die een overall inzicht moeten geven zijn niet beschikbaar. Onze systemen maken geen onderscheid tussen gebeurtenissen die vanuit een signaal zijn ontstaan en gebeurtenissen die vanuit een andere aanleiding tot herziening hebben geleid. Overigens heeft de Sociale Verzekeringsbank wel een bestand verstrekt aan de Inspectie waaruit cijfers over de afhandelingsduur vanuit individuele posten geaggregeerd zouden kunnen worden. Uw Inspectie heeft besloten deze methodiek niet toe te passen. Naar mijn mening is een aanpassing van onze systemen niet opportuun. Mocht een aanpassing al realiseerbaar zijn, dan zal dit onvermijdelijk leiden tot kosten.

Ik stel voor dat wij met uw Inspectie in gesprek treden om een alternatief voor de nu gehanteerde kwantitatieve onderzoeksmethodiek te vinden. Een mogelijk goed alternatief is om op dossierniveau een (herhaalde) steekproef uit te voeren. Bij voldoende omvang zullen de resultaten uit deze steekproef voldoende zijn om tot een afgewogen oordeel over het Lik op Stuk beleid van de Sociale Verzekeringsbank te komen.

Tot slot wil ik nog van de gelegenheid gebruik maken de medewerkers van uw Inspectie te bedanken voor de prettige samenwerking tijdens de drie verrichte onderzoeken bij de Sociale Verzekeringsbank.

Hoogachtend,

mw. drs. N.A. Vermeulen MBA
voorzitter Raad van Bestuur

Nawoord Inspectie

Reactie bij het commentaar van Divosa en VNG.

Om de uitvoering van het onderzoek beheersbaar te houden en de toezichtlast bij de uitvoeringsorganisaties zoveel mogelijk te beperken heeft de Inspectie er voor gekozen om in 2012 een deel van de handhavingsketen te onderzoeken. Het betreft de repressieve delen van de keten. Deze rapportage brengt dus inderdaad handhaving door gemeenten niet volledig in beeld. In 2013 verricht de inspectie onderzoek, waarbij de focus ligt op het preventieve deel. Nagegaan wordt hoe uitvoeringsorganisaties handhaving betrekken bij intake/beoordeling en bij het gedurende de uitkering volgen van het nakomen van verplichtingen.

Voor de methodologische onderbouwing van de onderzoeken verwijst de Inspectie naar de bijlagen van de nota's van bevindingen die ten grondslag liggen aan de programmarapportage.

Reactie bij het commentaar van UWV

De inspectie heeft in haar rapport inzicht geboden in de tijdsduur tussen ontvangst van een signaal en afronding onderzoek (lik op stuk). Op basis van de van UWV verkregen informatie heeft de inspectie de gemiddelde doorlooptijd kunnen vaststellen. De informatie van UWV bood niet de mogelijkheid om de doorlooptijd voor de verschillende typen overtredingen, die UWV onderscheidt, te berekenen. In het verlengde hiervan is de inspectie er van uitgegaan dat UWV niet beschikt over managementinformatie die specifiek betrekking heeft op de verschillende typen overtredingen. Dit gaf aanleiding hierover in het oordeel een opmerking op te nemen.
Nu het UWV in zijn bestuurlijke reactie aangeeft, dat zowel in management- als in sturingsinformatie doorlooptijden per categorie worden vermeld, heeft de inspectie de passages die hierop betrekking hebben, aangepast.

Reactie bij het commentaar van de SVB.

De SVB wijst er op dat de fraudewet van invloed is op de handhavingsresultaten. Zij vraagt zich af hoe de Inspectie de onderzoeksresultaten van de 0- en één-meting zal vergelijken en welke normen zij toepast. De inspectie zal de opmerkingen van de SVB meenemen bij de opzet van de uit te voeren vervolgonderzoeken.

In haar reactie geeft de SVB aan, dat het beschikt over normtijden en dat op de realisatie daarvan op klantniveau wordt gestuurd.
Om een beeld te geven van de gemiddelde doorlooptijden – periode tussen signaal en afronden onderzoek- stelt de SVB voor om in plaats van aanpassing/afstemming van bestaande informatiesystemen op dossierniveau een (herhaalde) steekproef uit te voeren.
De inspectie ziet dit als een mogelijkheid om meer overall inzicht te krijgen in de resultaten op het punt van doorlooptijden en neemt graag de uitnodiging aan om hierover met de SVB in gesprek te treden.